

JULIO CALDERÓN COCKBURN:

## *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*

Lima, Punto Cardinal Editores, 2016

En el 2009, al tercer año de mis estudios de pregrado en Sociología, sabía que la sociología urbana era el campo de estudios que quería explorar. Así que no fue difícil llegar al libro de Julio Calderón Cockburn, *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*, que aunque había sido publicada cuatro años antes, ya se había convertido en un referente para quienes se interesaban en comprender las lógicas de producción de nuestra ciudad, el papel del mercado en la expansión urbana y por supuesto la relación entre ciudad legal y barriadas.

Hoy que se cuenta con una segunda edición, fruto de la apuesta editorial de estudiantes sanmarquinos, reviso el texto como quien vuelve a aprender de la buena sociología, una que sabe conectar una curiosidad personal con un interés público. El hecho de formular esta conexión a manera de “pregunta de investigación” no debe hacernos olvidar que la curiosidad, la mayoría de las veces, surge fuera de la universidad, en la práctica de la sociología que no es otra cosa que la interacción con otras personas.

De allí que otro mérito del autor de la “Ciudad ilegal” sea haber construido una investigación sobre la base de años de experiencia como promotor en campo, y en diálogo —y crítica— con la academia. Así, el texto empieza con una pregunta sencilla en su formulación pero compleja en sus consecuencias: ¿por qué a pesar de su prohibición

en el marco jurídico peruano, las barriadas se han convertido en la principal vía de crecimiento de la ciudad?

### *Definiendo la barriada*

Al hablar de barrios populares, se ha utilizado el término “barriada”, desde al menos 2 perspectivas: carencia y proceso (Driant: 1991). En tanto “carencia”, la barriada ha sido definida por aquellos servicios y obras de las que adolece —electricidad, agua y desagüe, pistas y veredas— tal como lo puso de manifiesto las definiciones de la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo de 1956, y la Ley 13517 de Barrios Marginales, en 1961.

La perspectiva que enfoca el “proceso”, por otro lado, nos ha ayudado a entender que la barriada es una modalidad de urbanización en donde “la forma de ocupación se realiza en un sentido inverso al considerado ‘normal’ en la ciudad” (Rodríguez: 1969), donde “primero se habita el terreno y luego se trata de dotarla de sus servicios y obras complementarias, a la vez que se edifica la vivienda” (Riofrío: 1991).

Desde hace unos años, la sociología urbana en el Perú ha advertido un tercer enfoque, que problematiza aquellos de carencia y proceso, por abordar a los barrios populares como autónomos y desvincularlos de una lectura integral de ciudad. El libro de Julio Calderón forma parte de este enfoque

que podemos llamar “relacional”, ya que la “barriada” no es solo una realidad física sino que condesa y expresa relaciones sociales y la interrelación entre sociedad, estado y mercado.

### *La barriada, la derrota de los pobres*

Diferentes estudios señalan la necesidad de diferenciar al menos tres etapas en la formación de las barriadas: a) La etapa histórica de formación de barriadas: 1913-1961, b) La etapa de expansión: 1961-1980, c) La etapa de límites a la expansión y crisis: 1980 - hasta hoy. (Calderón: 2005; Riofrío: 1991; Burga Bartra: 2006).

La imagen épica de formación de barriadas de la segunda etapa, ha quedado en el imaginario social por la existencia de un Estado que apostó por las barriadas como solución y asumió un rol como promotor de las mismas. Sin embargo, fuera de la euforia de los años iniciales, Julio Calderón advierte que los barrios populares desde 1980 y con más notoriedad desde 1990, han demostrado que ya no son lo que eran antes: no existe planificación, la tierra ocupada es marginal ya que se trata de pendientes muy elevadas o suelo de material deleznable y, en ocasiones, la expansión es tal que viene consumiendo espacios destinados para equipamientos y parques, así como zonas arqueológicas y de lomas.

Es probable que lo más provocativo del libro, no sea su enfoque relacional, sino su crítica a esta imagen épica. Esto quizá fue lo que me hizo ver con otros ojos la ciudad que me tocó vivir en mi etapa universitaria. “La

ciudad ilegal” me hizo descubrir que vivía en una barriada.

Es cierto que mi abuela, una migrante andina y “fundadora” del barrio de José Gálvez en Villa María del Triunfo por los años cuarenta, había logrado el sueño de la vivienda propia que luego heredaría a sus hijos. Para muchos esta puede ser una imagen de la victoria popular frente al Estado.

Lo cierto es que hablar de una victoria popular es irónico cuando se habita en una vivienda construida sin asistencia técnica, o cuando los nietos de los “fundadores” sentimos la injusticia de perder cuatro horas de viaje porque vivimos en la periferia. Es entonces cuando nos preguntamos si no hubo otra forma de hacer las cosas, ¿es cierto que solo la solidaridad y la acción colectiva bastan para construir viviendas?, ¿por qué no hubo vivienda social para sectores de bajos ingresos en las actuales zonas centrales de la ciudad?

### *La doble desconexión de la política de vivienda*

Como señala el autor, la política de vivienda a lo largo del siglo XX ha sido una política de «doble cara» que distinguió a la clase media —beneficiada del subsidio público y del sistema mutual— de los sectores pobres, para quienes se identificaron y planificaron lugares para su asentamiento, por lo general tabladas, arenales y quebradas en las periferias. Así, para el Estado el problema de la vivienda casi siempre ha sido un problema de clases medias y no de los sectores de menores ingresos, para quienes ha habido, sobre todo, políticas de regularización de la tierra.

Pero este estado de cosas fue cristalizado también por las prácticas de «los pobladores». La visión crítica de Calderón es que la barriada fue el resultado de una dinámica en un trasfondo de «desigualdad, marginación, explotación y dominación» (2005, 296); más aún: ha sido el resultado de un pacto social, una negociación entre el Estado y los sectores populares. Un pacto construido a partir de mecanismos de dominación, entendida esta como una relación bilateral.

En efecto, «los pobres» contribuyeron, a partir de direcciones caudillistas, por ejemplo, a la escisión de la política de regularización. Fue la marcha de las barriadas en los sesenta —durante el primer gobierno de Belaunde— la que tuvo un impacto decisivo en la separación de las dimensiones urbanísticas y jurídicas de la regularización: «Yo te doy suelo, y tú no me pides vivienda» (Riofrío, 2009, 37).

Pero en ese pacto, quienes más perdieron fueron “los pobres”, y sobre todo la ciudad. Los primeros porque el problema de la vivienda ha quedado a iniciativa exclusiva de las familias; y la ciudad, porque su crecimiento y expansión sin planificación, han hecho de Lima una ciudad desigual. Hay que decirlo claramente: el costo de una política pública fallida y planteada desde prácticas clientelares lo termina pagando la sociedad en su conjunto.

Así, Julio Calderón propone que la política de vivienda ha fallado por su doble desconexión: se ha desconectado las políticas curativas —políticas de regularización— de las políticas preventivas —políticas de acceso ordenado al suelo—. Y se ha desconectado

la legalización —la entrega de títulos de propiedad— del mejoramiento físico de las viviendas. Es decir, aun cuando el Estado optó solo por la regularización, está la hizo mal.

#### *De pobladores a ciudadanos*

Asimismo, el autor apunta que las acciones estatales de regularización se dirigieron desde intereses clientelares, pues la barriada ha sido la válvula de escape para frenar el descontento de las mayorías urbanas. Para esto se canalizó el acceso ilegal al suelo hacia tierras de propiedad pública, pero a partir de prácticas ambiguas: por un lado una legislación que condenó y condena las invasiones, y por otro lado, un tipo de relación clientelar por la cual el Estado ha aparecido como benefactor.

La reflexión del autor es que las consecuencias de estas prácticas clientelares —en la relación entre el Estado y los ciudadanos— habrían impactado en la cultura jurídica y la cultura política de los residentes de los sectores populares. En la cultura jurídica, pues el resultado ha sido un descrédito de los marcos jurídicos —la costumbre antes que la ley— y la normalización de prácticas ilegales. En la cultura política, porque el clientelismo minó las bases para el ejercicio de la ciudadanía y las prácticas emancipadoras.

¿Qué hacer entonces?. Difícil respuesta, sin embargo, Julio Calderón nos deja retos para construir una alternativa de política pública para el hábitat popular. El primer reto es enlazar la doble desconexión de la política de vivienda frente a la ciudad ilegal. Para revertir la primera desconexión

necesitamos programas de regularización de carácter excepcional, al mismo tiempo que un acceso ordenado al suelo y, por su puesto, una política de vivienda que atienda las demandas y necesidades de los sectores de menores ingresos. Para revertir la segunda desconexión necesitamos programas de mejoramiento de barrios y unir la regularización jurídica con la urbanística.

El autor ha mostrado las consecuencias nefastas de la desconexión entre las políticas preventivas y las curativas porque el Estado, al haber incumplido la promoción del acceso ordenado al suelo, hizo que se eternizaran las políticas de regularización. Estas atacan solo los efectos, no las causas de la ciudad ilegal. Asimismo, se vuelve necesario encarar el problema del mejoramiento de barrios, para cerrar una política de regularización incompleta.

Pero si el supuesto conceptual del mejoramiento de barrios con la dación de servicios básicos de los años 60 fue el supuesto de la pobreza, el supuesto conceptual de una nueva política de mejoramiento integral debe ser la desigualdad y el reto será cómo construir, en una ciudad fragmentada, mundos comunes: espacios públicos articuladores, mejor conectividad espacial y social, entre otros.

Finalmente, aún queda pendiente la gobernanza democrática del hábitat popular. Las políticas urbanas en general y las de vivienda en particular, no pueden dejar de

lado un pacto ciudadano más amplio, en donde el Estado y los ciudadanos se exijan el cumplimiento de sus derechos y sus deberes. Si la barriada del siglo XX fue fruto de un pacto entre “élites” y “pobladores”, ¿no será que Julio Calderón nos está incitando a un nuevo pacto, pero esta vez entre “instituciones” y “ciudadanos”?

ANDERSON GARCÍA CRISTÓBAL  
Universidad Nacional Mayor  
de San Marcos, Lima, Perú.

### Bibliografía

- BURGA BARTRA (2006). *El ocaso de la barriada. Propuestas para la vivienda popular*. Lima: MVCS / UNI.
- CALDERÓN, Julio (2009). «La producción de la ciudad formal e informal». En *Foro urbano: Los nuevos rostros de la ciudad de Lima*. Colegio de Sociólogos del Perú, Lima.
- CALDERÓN, Julio (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. UNMSM, Lima.
- DRIANT, Jean-Claude (1991). *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima: IFEA / Descó.
- RIOFRÍO, Gustavo (2009). «Imágenes y perspectivas del crecimiento urbano de Lima». En *Foro urbano: Los nuevos rostros de la ciudad de Lima*. Colegio de Sociólogos del Perú, Lima.
- RIOFRÍO, Gustavo (1991). *Producir la ciudad (popular) de los 90*. Descó, Lima.